International Development Information Centre

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

No. 1 **Outlook on Development Issues** **January, 1995**

Technical Cooperation: In Renewal

James Gustave Speth's remarks to the DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar on *Improving the Effectiveness of Technical Co-operation in the 1990s* called for remodelling technical cooperation into support for national capacity building (June 19, 1994). He proposed fundamental changes to current practices and the relationships amongst partners.

Mr. Speth's thoughts echoed an increasing concern within the international community (both donor and developing country governments alike) about lack of sustainable impact and the apparent inability to create and strengthen local institutions. This has led to a wide-spread review of technical cooperation.

The issue is one of aid effectiveness. Fundamental questions are being asked:

- Does technical cooperation meet expectations?
- Is technical cooperation truly an effective and efficient instrument for development assistance?
- Do serious faults and problems outweigh benefits?

And if technical cooperation has been misused, what price has been paid and what lessons have been learned?

IDIC has chosen Technical Cooperation as the subject for a two-part series. In this issue of the *Express*, we look at the fundamentals and shed light on some important considerations. In our next issue — to be released in February — we look at technical cooperation in the Canadian context, and more specifically the CIDA experience.

What is Technical Cooperation?

In general, technical cooperation refers to a process whereby:

- a set of inputs (technical personnel, training and equipment) is used to produce
- a specified set of outputs (enhanced skills and strengthened institutional capacity).

DAC Principles (p. 5) provide a more specific elaboration:

Technical Cooperation encompasses the whole range of assistance activities designed to develop human resources through improvement in the level of skills, knowledge, technical know-how and productive aptitudes of the population in a developing country.

In practice, the terms technical assistance and technical cooperation have varying connotations. The majority of bilateral donors usually use the terms interchangeably. Though CIDA sometimes uses technical assistance to refer to the provision of expatriate personnel and technical cooperation to describe the full gamut of activities.

We also hear about "soft" technical cooperation referring to activities in support of training and managerial/advisory services. This is distinct from the larger spectrum of technical cooperation which includes longer-term provision of personnel, research and equipment support.

The Functions

Peter Morgan and Heather Baser (in their July 1993 study, p. 7) identify eight categories of technical cooperation:

- *high-level advising*: the provision of advice and counsel on matters of high policy to the most senior decision-makers in developing country governments.
- *performing*: the performance of a specific technical task with a definable result and schedule.
- *gap-filling*: similar to performing but more oriented to the delivery of a regular service until a national one can be substituted.

Français au verso

- *operational advising*: the provision of advice and on-the-job training. Personal support rather than production.
- *formal teaching*: the normal teaching function — seminars, workshops, academic, etc.
- *mobilizing*: assistance to a group, institution or community to increase capacity (an emphasis on empowerment combining advisory and advocacy role).
- *facilitating*: the provision of support and the arranging of access for developing countries to donor country individuals, groups, institutions, etc. (for networking, etc.).
- *gate keeping*: the provision of outside personnel to control or scrutinize operations — "insurance against risk" for project policy prescriptions.

The Cost

Global

There is debate as to the amount of money represented by the technical cooperation component of the development industry.

DAC Principles (p. 5) provides the most recent DAC estimate of:

- some US$10 billion for 1989/90, which
- comprises about 25 percent of total bilateral ODA.

Worldwide, this financed about 80,000 experts and volunteers, and over 125,000 students and trainees, working on feasibility studies, surveys and rese urch. With additional funding of $2 billion from the Unite l Nations system and $3 billion from the World Bank and the IMF, the total outlay on technical cooperation would be about US$15 billion per year.

However, the World Bank's Handbook *on Technical Assistance* (p. iii) suggests that the amount spent on technical cooperation is significantly higher. It estimates:

. . . that resource flows for technical assistance to the public sectors in developing countries from all sources amount to about US$20 billion a year.

And the Bank notes that its own contribution to technical assistance has grown at a faster rate than that of all other agencies.

In Canada

CIDA's submission to the recent DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar (June 1994) reported that Canada spent approximately CDN$670 million on technical cooperation in 1992 (Annex B, p. 12) — representing about 22 percent of total ODA expenditures and 32 percent of bilateral. This funding:

- supported 7,024 technical advisors and 22,494 students and trainees, and
- provided CDN$300 million for "other" technical cooperation activities (e.g. support to developing countries agencies and organizations, local research, support equipment and supplies).

CIDA's submission also pointed out that the influence of technical cooperation extends much farther than these figures would indicate. Technical cooperation is linked to other assistance activities, such as lines of credit and major capital projects.

The Result

Technical Cooperation has long been assumed to be a necessary and intrinsic component of successful development. By training large numbers of nationals from developing countries, it strengthens institutions throughout the developing world. Technical cooperation also offers cross-cultural exchanges which can increase the understanding of different cultures . . . and enrich both of the societies involved.

There is evidence that technical cooperation has made some important contributions to the development of recipient countries and individuals in those countries. Improvements have been introduced in a number of fields: education; medical services; industrial growth; technical progress and scientific research.

During this period, we have seen visible changes in emphasis and the emergence of trends. For instance, "soft" technical cooperation has now become a predominant form of technical cooperation. And while agriculture, education and health remain

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

the largest technical cooperation sectors (followed by transportation and communications), public sector management and environment-related cooperation are fast growing fields (Morgan and Baser, Executive Summary, 1993).

In *Rethinking Technical Cooperation* (1993), the objectives of technical cooperation are laid out in the Foreword:

Improved policy making and better economic management — and self-reliance … are the central objectives of technical cooperation. For a long time, and even to a reduced extent today, this has meant educating people from developing countries in the universities of the industrialized world, helping in the building of local academic institutions, and sending expatriate technical assistance to train national staff on the job and to fill gaps in local skills.

The critical issue, however, is aid effectiveness:

- Who benefits?
- What, if any, is the real difference made to the future of the individuals involved?
- How can you evaluate the real 'development impact' of the exchange of knowledge by personal interaction, education and training?

Because development assistance is funded by taxpayers, technical cooperation is under constant scrutiny to ensure cost effectiveness and efficiency for every dollar spent. It is not a question of: Is technical cooperation effective? Rather, the questions demanding answers are:

- Is it as effective as it could be?
- How could this money be spent more effectively?

A Challenging Environment

Some of the failures are due to the extremely difficult conditions in which technical cooperation takes place. Technical cooperation can only be as effective as the policies and receiving structures of the recipient, and it is the very function of technical cooperation to strengthen them.

DAC Principles, p. 51, 1991

The effectiveness of any method of development is largely dependent on the sustaining environment. Success can hinge largely on external factors. Changes in the political and economic arena in developing countries can result in the misuse of technical cooperation. For example, an article in the *Development Journal* (Issue 2, 1990) suggests that much of the technical cooperation for public service was a response by donors to save projects in light of the economic and political threat of the highly borrowed, unstable economies of the 1970s and 1980s.

Similarly, domestic constraints on donor activity are also a handicap for effective use of technical cooperation. Morgan and Baser (1993) make the argument that the need of donors for accountability sometimes pre-empts local commitment and initiative — and weakens the very indigenous forces that are critical for programme effectiveness.

Finally, the complexity of technical cooperation makes it difficult to take action. Technical cooperation has multiple facets which need to be kept in mind as the process continues and progress is assessed.

Facing the Problem

Critics argue that western development assistance to date has been characterized by wasted funds and effort. In their assessment, projects frequently start with boundless optimism and finish in a near-total waste of effort.

Such critiques identify a fundamental flaw in the ideological premise for development — the superiority of the western notion of "development". In practice, technical cooperation has largely meant the transfer of foreign and expatriate concepts of growth and development. The donor community itself has been very self-critical of it's track record (see the review of technical cooperation by the Nordic countries, *Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel* by Kim Forss et al. March 1988).

There are generally two aspects to the problem: sustainability and ownership. A lack of sustainability within developing countries is characterized by:

- ❖ a growing dependence on long-term technical cooperation
- ❖ a temporary transfer of resources rather than real capacity building, and
- ❖ a lack of effectiveness especially in the long-term.

Lack of ownership by the developing country is usually characterized by:

- ❖ a donor-led agenda unduly influencing programming
- ❖ the over-supply of expatriate personnel
- ❖ inappropriate imported techniques, and
- ❖ overly strict accountability by the donor countries.

As Canada points out in its submission to the DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar, the problem is one of sustainability: the failure to increase national capacity to address national development issues.

DAC Principles (p. 5) concludes that:

... the tool used so long as the solution to many problems has tended to become a problem in itself.

For a more in-depth analysis of the history of technical cooperation and an elaboration on the problems faced by donor countries, see the analysis provided by Peter Morgan and Heather Baser in *Making Technical Cooperation for Effective*.

Changing the Approach

Recognizing the "Lessons Learned" from the past, the international community is revisiting the basic intent of technical cooperation. In our opening quotation, Mr. Speth referred to the movement toward "national capacity building".

There is now a focus on ownership, participation, institutional development, civil service reform, and human resource development.

Ownership

Ownership refers to the responsibility and control of technical cooperation programs and projects at all stages by the intended beneficiaries. This is done through Participatory Approaches (which include a role for the local NGO).

Ownership is actualized by adopting:

- ❖ a participatory approach
- ❖ national priorities, and
- ❖ a limited, coordinated role for donors.

Institutional Development

Institutional development and strengthening are now recognized as very important objectives. One innovative experiment in institutional cooperation has been the twinning of organizations. For a Canadian example, see the overview of the university partnership experience of Dalhousie University *Window on the World*, May 1993.

Civil Service Reform

Closely related to institutional development, civil service reform is seen as a prerequisite for achieving sustainability. Here, the central focus is on the need for managerial and administrative improvements in national civil services. For more information on this development, see the World Bank Technical Paper No. 225 by Mamadou Dia: *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*..

Capacity Development

Ownership and institutional reforms must be supported by a fundamental development of human resources. A priority must be placed on improved training and capacity building — approached together through the broader focus of capacity development.

Changing the Relationships

With "donor led" technical cooperation being seen as a problem, "donor coordination" is perceived to be the solution. Assuming that agency cooperation and aid coordination are essential for the effective deployment of aid, the DAC developed policy orientations and operational guidelines for technical cooperation in 1991.

The *DAC Principles* focus on:

- the central role of the recipient country and the partnership concept
- participatory development
- institutional development
- improved functioning of governments and civil services
- comprehensive programme approaches
- greater attention to costs and cost effectiveness
- recognition of private sector needs, and
- improved coordination.

DAC addresses these objectives in terms of:

- priority for improved training
- the role of expatriate personnel and a new counterpart/expert relationship
- the use of national and third-country expertise
- twinning of organizations
- non-governmental and volunteer programmes, and
- monitoring and evaluation.

In the 1990s, many donor countries are trying to integrate the DAC Principles into programming strategies. For example, Sweden's SIDA, a leader in innovative reforms, initiated *Changing Roles*. This approach encourages developing countries to take over responsibility for implementation of projects and thereby achieve more sustainable development. While SIDA continues to perform so-called strategic functions (analysis, monitoring, appraisal and evaluation), the role of its staff in the implementation phase is dramatically reduced as the recipient countries become responsible for programme activities.

CIDA shares donor concerns that technical cooperation funding is not being used optimally. CIDA's submission to the High Level Seminar (p. 1) identified the following specific priorities to improve effectiveness:

- to facilitate host country ownership of development projects/ programs (including acceptance of their role in management)
- to adopt capacity development as the principal goal of all technical cooperation activities, and
- to recognize the limitations of donors in the development of other countries (taking on an enabling role rather than a controlling one).

Conclusion

Technical cooperation is a broad and complex instrument of development assistance. And one that is undergoing fundamental change.

While the reform process is still in its formative stages, we have seen some progress. However, donors and recipients alike will only see their efforts result in more sustainable development practices in the medium to long-term.

Lessons learned from past experiences have played a valuable role in determining future directions. Time, money and lost opportunities have been the price of learning. The result has been a renewed focus on sustainable national capacity as a critical development goal.

For More Information

In preparing the *Express*, we survey the Centre's information holdings to present significant and timely information on development topics. On request, IDIC Client Services will perform similar searches to meet individual information needs. We can be reached at 953-1035.

This edition of the *Express* was researched by Marion Parry.

Readings

Assistance technique française (1960-2000). Paris, France: La documentation Française. Ministère de la coopération. (on order)

Banque Mondiale. *Manuel d'assistance technique*. Départment de la politique opérationnelle. 1993. (HC 60 H3514)

CAD/OCDE. *Principes du CAD pour une aide efficace: Manuel de l'aide au développement*. "Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique". Paris, France: CAD/OCDE. 1992. (p.55). (HC 60 P73)

DAC/OECD. *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*. "Principles for New Orientations in Technical Co-operation". Paris, France: DAC/OECD. 1992 (P. 51-64). (HC 60 P7313)

DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar on *Improving the Effectiveness of Technical Co-operation in the 1990s*. Compilation of Room Documents (including national submission by Canada and Remarks by Mr. James Gustave Speth, Administrator, UNDP). June 19, 1994.
(NB Executive summaries and/or full versions of these documents are available in the interim in a binder in the vertical file or consult Heather Baser, Policy Branch/YST: 997-1597)

Dia, Mamadou. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper #225. World Bank, Washington, D.C.: 1993. (HC 59.69 W6 No. 225)

Dia, Mamadou. *Pour une meilleur gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*. Document technique de la Banque mondiale #225. Banque mondiale, Washington, D.C.:1994. (HC59.69W6 No. 225F)

Forss, Kim, John Carlsen, Egil Froyland, Taimi Sitari and Knud Vilby. *Evaluation of The Effectiveness of Technical Assistance Personnel*. A study commissioned by DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD and SIDA. March, 1988. (HF 5549.5 .E45 E9)

Marchant, Claude. *Nord-Sud: Pour un développement équitable de l'aide au contrat*. Paris, France: Syros-Alternatives, 1992. (HC 60 M37)

Morgan, Peter and Heather Baser. *Making Technical Co-operation More Effective: New Approaches by the International Development Community*. Study undertaken by the Technical Cooperation Directorate, CIDA. July 1993. (ARCH HC 60 M6813)

Morgan, Peter et Heather Baser. *Accroître l'efficacité de la coopération technique: Nouvelles approches adoptées dans les milieux du développement international*. Etude effectuée par la Direction de la coopération technique, ACDI. juillet 1993. (ARCH HC60 M68)

Repenser la coopération technique: Réformes pour renforcer les capacités en Afrique. Eliot J. Berg, coordinateur. Bureau régional pour l'Afrique, PNUD et Economica. Paris, France: 1994. (HC 800 R4814)

Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa. Eliot J. Berg, Coordinator. Regional Bureau for Africa, United Nations Development Programme and Development Alternatives, INC. UNDP, New York: 1993. (HC 800 R48)

"Sweden's Aid Revolution" *Development Journal*. Issue 2 / 1990. P. 2/12 & 8-17. (Boite/Box D-130)

Windows on the World. Ian McAllister, Editor. Lester Pearson Institute for International Development, Dalhousie University. Halifax, Nova Scotia: May 1993. (HC 60 W55)

World Bank. *Handbook on Technical Assistance*. Operational Policy Department. 1993. (HC 60 H35)

IDIC Express is produced to assist CIDA's drive towards becoming a knowledge-based and continuous learning organization. These circulars are designed to facilitate reader access by consolidating information from significant works on critical topics and issues.

Centre d'information sur le développement international

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

N° 1 **Aperçu des questions relatives au développement** **Janvier 1995**

La coopération technique refait peau neuve

Dans le cadre du «DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar» sur la façon d'améliorer l'efficacité de la coopération technique dans les années 1990, James Gustave Speth proposait le 19 juin 1994 de remodeler la coopération technique pour transformer celle-ci en un appui à l'élaboration de la capacité nationale.

Les pensées de M. Speth font écho à une préoccupation croissante au sein de la collectivité internationale (soit les gouvernements des pays donateurs et récipiendaires) quant au manque d'impact durable et à l'apparente incapacité de créer et de renforcer les institutions locales. Cela a débouché sur un examen général de la coopération technique.

On cherche à cerner l'efficacité de l'aide en posant des questions fondamentales telles que les suivantes :

- Est-ce que la coopération technique répond aux attentes?
- La coopération technique constitue-t-elle vraiment un instrument efficace et efficient pour ce qui touche l'aide au développement?
- Est-ce que des problèmes et carences graves surpassent les avantages que l'on peut en retirer?

S'il y a eu mauvaise utilisation de la coopération technique, quel prix a-t-on payé et quelles leçons ont été apprises?

Le CIDI a choisi la coopération technique comme sujet d'une série en deux parties. Dans le présent numéro de l'*Express*, nous nous penchons sur ses éléments constitutifs et nous faisons la lumière sur certaines considérations importantes. Le prochain numéro — qui doit être publié en février — portera sur la coopération technique dans le contexte canadien, et plus précisément l'expérience de l'ACDI en la matière.

La coopération technique : c'est quoi, au juste?

En général, la coopération technique décrit un processus selon lequel :

- une série d'apports (personnel technique, formation et matériel) est utilisée afin de produire
- une série précise de résultats (habiletés améliorées et capacité institutionnelle renforcée).

Les principes du CAD (p. 5) en donne une définition plus précise :

La coopération technique (CT) recouvre toute la gamme d'activités d'aide visant à mettre en valeur les ressources humaines en étendant le niveau des connaissances, des qualifications, du savoir-faire technique et des aptitudes productives des habitants du tiers monde.

Dans la pratique, les expressions «assistance technique» et «coopération technique» revêtent diverses connotations. La plupart des gouvernements donateurs utilisent habituellement ces expressions de façon interchangeable, bien que l'ACDI utilise parfois l'expression «assistance technique» pour décrire la prestation d'un personnel expatrié et d'assistance technique.

On parle également de la coopération technique dite «douce», laquelle décrit les activités d'appui à la formation, ainsi que les services de gestion et de consultation. Cela diffère de l'éventail plus vaste de la coopération technique comprenant la prestation à plus long terme de personnel de recherche et d'appuis matériels.

Les fonctions

Peter Morgan et Heather Baser identifient huit catégories de coopération technique dans leur étude publiée en juillet 1993 (p. 7) :

- *La consultation de niveau supérieur* : la prestation de conseils et d'avis, relativement aux politiques supérieures, aux principaux décisionnaires des gouvernements de pays en développement.
- *Le rendement* : l'accomplissement de tâches techniques à caractère précis comportant des résultats définissables et un calendrier.
- *Services d'appoint* : semblable au rendement, mais davantage orienté vers la prestation d'un service régulier jusqu'à ce qu'un service national puisse lui être substitué.

English Overleaf

- *Consultation opérationnelle* : la prestation d'avis et de formation au travail. Un appui personnel plutôt qu'une production.
- *Un enseignement formel* : il s'agit des fonctions didactiques habituelles — séminaires, ateliers, cours universitaires, etc.
- *Mobilisation* : aide à un groupe, à une institution ou à une communauté pour accroître sa capacité (l'accent est mis sur l'acquisition de pouvoirs en alliant les rôles consultatifs et de démarchage).
- *Facilitation* : fournir un appui et faciliter l'accès des pays en développement aux personnes, groupes et institutions des pays donateurs (pour créer des réseaux, etc.)
- *Contrôle* : la prestation d'un personnel venant de l'extérieur pour contrôler ou scruter les opérations — «une assurance tous-risques» pour les politiques liées aux projets.

Les coûts

Globaux

On cherche actuellement à établir quels montants d'argent correspondent à l'élément «coopération technique» de l'industrie du développement.

Dans les *Principes du CAD* (p. 5), on retrouve les plus récentes évaluations du CAD :

- quelque 10 milliards de dollars pour l'année 1989-1990,
- ce qui comprend environ 25 p. 100 du total de l'aide bilatérale.

À l'échelle mondiale, cette somme a financé environ 80 000 experts et bénévoles, et plus de 125 000 étudiants et stagiaires, qui ont participé à des études de faisabilité, à des sondages et à la recherche. Compte tenu d'un financement supplémentaire de 2 milliards de dollars provenant des Nations Unies et de 3 milliards de dollars de la Banque mondiale et du FMI, la somme totale versée pour la coopération technique s'établit à environ 15 milliards de dollars par an.

Cependant, le Manuel d'assistance technique de la Banque mondiale (p. iii) laisse croire que le montant consacré à la coopération technique est encore plus élevé. Selon ce document :

On estime que les flux de ressources pour l'assistance technique de toutes provenances aux secteurs publics des pays en développement représentent près de 20 milliards de dollars par an.

La Banque mondiale fait aussi remarquer que sa propre contribution financière à l'assistance technique s'est accrue plus rapidement que celle de tous les autres organismes.

Au Canada

La soumission de l'ACDI au récent Séminaire du CAD/PNUD/BM (juin 1994) soulignait que le Canada a dépensé environ 670 millions de dollars pour la coopération technique en 1992 (annexe B, p. 12) — cela représente environ 22 p. 100 des dépenses totales de l'APD et 32 p. 100 de l'aide bilatérale. Ce financement :

- a appuyé 7 024 conseillers techniques et 22 494 étudiants et stagiaires
- a fourni 300 millions de dollars pour les «autres» activités de coopération technique (p. ex., l'appui aux organisations des pays en développement, à la recherche locale, au matériel d'appui et aux fournitures).

La soumission de l'ACDI faisait également ressortir que l'influence de la coopération technique est beaucoup plus grande que ces chiffres ne peuvent le laisser croire. La coopération technique est reliée à d'autres activités d'assistance, telles que les marges de crédit et les principaux projets d'investissement.

Les résultats

On a longtemps cru que la coopération technique est un élément nécessaire et intrinsèque du développement réussi. Lorsqu'on forme un grand nombre de citoyens des pays en développement, cela renforce les institutions du monde en développement. La coopération technique permet également des échanges transculturels qui peuvent améliorer la compréhension des différentes cultures et enrichir les deux sociétés en question.

On a démontré que la coopération technique contribue de façon importante à la croissance des pays récipiendaires et des citoyens de ces pays. Des améliorations ont été marquées dans un certain nombre de domaines, dont l'éducation, les services médicaux, la croissance industrielle, le progrès technique et la recherche scientifique.

Au cours de cette période, des changements perceptibles d'emphase ont été notés, ainsi que l'émergence de certaines tendances. Ainsi, la coopération technique dite «douce» est maintenant devenue le principal type de CT. Bien que l'agriculture, l'éducation et la santé restent les principaux secteurs de la coopération technique (suivis par les transports et les communications), la gestion du secteur public et la coopération

en matière d'environnement sont des domaines en pleine croissance (Morgan and Baser, Résumé, 1994).

Les objectifs de la coopération technique sont précisés dans la préface de la publication intitulée *Repenser la coopération technique* (1993) :

Une politique économique plus saine et une gestion économique plus rationnelle — dans un contexte d'autonomie — sont les objectifs fondamentaux de la coopération technique. Pendant longtemps, et encore dans une certaine mesure aujourd'hui, la filière choisie a consisté à éduquer la population des pays en développement dans les universités du monde industrialisé, à contribuer au renforcement des instances académiques locales et à expatrier des assistants techniques étrangers pour former le personnel local sur le tas et combler les lacunes dans les compétences locales.

L'efficacité de l'aide reste cependant le point critique :

- Qui en profite?
- Quelle véritable différence, le cas échéant, marque l'avenir des personnes mises en cause?
- Comment peut-on évaluer le véritable impact du développement en ce qui touche l'échange de connaissances par l'interaction personnelle, l'éducation et la formation?

Puisque l'assistance en matière de développement est financée par les contribuables, la coopération technique fait l'objet d'un contrôle constant pour assurer la rentabilité et l'efficacité de chaque dollar dépensé. Il ne s'agit pas de déterminer si la coopération technique est efficace. Les questions sont plutôt les suivantes :

- La coopération technique est-elle aussi efficace que possible?
- Cet argent pourrait-il être dépensé à meilleur escient?

Un milieu plein de défis

Quelques-unes des déconvenues éprouvées ont pour cause l'extrême difficulté des conditions dans lesquelles se déploient les efforts de coopération technique. L'efficacité de celle-ci trouve forcément ses limites dans celles des politiques et des structures du pays d'accueil et la mission même de la CT est précisément de renforcer ces aspects.

Principes du CAD, p. 51, 1991

L'efficacité d'une méthode quelconque de développement dépend largement du milieu d'appui. Le succès peut dépendre largement de facteurs extérieurs. Les changements qui se produisent dans l'arène politique et économique des pays en développement peuvent résulter en une utilisation mauvaise de la coopération technique. Ainsi, un article publié dans le *Development Journal* (numéro 2, 1990) laisse entendre que l'ensemble de la coopération technique pour la fonction publique est une réaction des donateurs pour sauver les projets, compte tenu des menaces économiques et politiques des économies instables et à marges d'emprunts élevées des années 1970 et 1980.

Semblablement, les limites nationales quant aux activités des donateurs constituent également un obstacle à l'utilisation effective de la coopération technique. Morgan et Baser (1993) arguent que le besoin d'imputabilité de la part des donateurs nuit parfois à l'engagement et à l'initiative locales — et affaiblit les forces autochtones critiques à l'efficacité d'un programme.

Enfin, la complexité de la coopération technique rend toute action difficile. La coopération technique comporte de multiples aspects qu'il faut garder à l'esprit, dans la mesure où le processus se poursuit et que le progrès est évalué.

Faire face au problème

Les critiques soutiennent que l'aide au développement consentie jusqu'à présent par les pays occidentaux s'est caractérisée par le gaspillage d'argent et d'efforts. Selon eux, les projets démarrent souvent dans un climat d'optimisme illimité et se terminent par un gaspillage presque total d'énergie.

De telles critiques identifient une carence fondamentale de la prémisse idéologique du développement — soit la supériorité du concept occidental de «développement». En pratique, la coopération technique s'est largement traduite par un transfert des concepts d'étrangers et d'expatriés en matière de croissance et de développement. L'ensemble des gouvernements donateurs ont eux-mêmes beaucoup critiqué leur propre dossier en la matière (voir la revue de la coopération technique par les pays nordiques, intitulée *Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel*, par Kim Forss et autres, mars 1988).

Ce problème comporte généralement deux aspects : la durabilité et la propriété. Un manque de durabilité dans les pays en développement se caractérise par les éléments suivants :

- une dépendance progressive à l'égard de la coopération technique à long terme

- ❖ un transfert temporaire des ressources, plutôt qu'une véritable édification de la capacité
- ❖ un manque d'efficacité, tout spécialement à long terme.

L'absence de propriété dans un pays en développement se caractérise habituellement par les éléments suivants :

- ❖ un programme dirigé par les donateurs qui influence beaucoup trop la programmation
- ❖ la présence beaucoup trop nombreuse de personnel expatrié
- ❖ des techniques importées inappropriées
- ❖ une comptabilité beaucoup trop stricte de la part des pays donateurs.

Comme le fait remarquer le Canada dans sa soumission au Séminaire, le problème en est un de durabilité : on ne parvient pas à accroître la capacité nationale pour régler les problèmes liés au développement national.

Les *Principes du CAD* (p. 5) conclut enfin :

... mais ce dispositif qui a permis si longtemps de régler de multiples problèmes tend à faire problème en soi.

Pour une analyse plus détaillée de l'historique de la coopération technique ainsi qu'une élaboration des problèmes auxquels font face les pays donateurs, veuillez consulter l'analyse faite par Peter Morgan et Heather Baser dans la publication intitulée *Accroître l'efficacité de la coopération technique*.

Changer d'approche

En voulant tirer une leçon du passé, le milieu international est en train de revoir l'objet élémentaire de la coopération technique. Dans notre citation initiale, M. Speth parlait d'un mouvement dans le sens de «l'édification de la capacité nationale».

On met présentement l'accent sur la propriété, le développement institutionnel, la réforme de la fonction publique et l'amélioration de la capacité.

Propriété

La propriété décrit la responsabilité et le contrôle des programmes de coopération technique et de toutes les étapes des projets par les bénéficiaires désignés. Cela s'effectue grâce à des approches de participation (lesquelles comprennent un rôle pour les ONG locales).

On réalise un sentiment de propriété en utilisant les éléments suivants :

- ❖ une approche fondée sur la participation
- ❖ les priorités nationales
- ❖ un rôle limité de coordination pour les donateurs.

Le développement institutionnel

Le développement et le renforcement institutionnels sont maintenant reconnus comme des objectifs extrêmement importants. Une expérience innovatrice en matière de coopération institutionnelle : le jumelage d'organisations. Pour un exemple canadien, il suffit de consulter la synthèse de l'expérience de partenariat universitaire de l'université Dalhousie : *Windows on the World*, mai 1993.

Réforme de la fonction publique

La réforme de la fonction publique est rattachée de près au développement institutionnel et il s'agit là d'un prérequis en matière de durabilité. L'accent principal est mis ici sur le besoin d'améliorer la gestion et l'administration au sein des fonctions publiques nationales. Pour de plus amples renseignements en la matière, veuillez consulter le document technique de la Banque mondiale n^{O} 225, rédigé par Mamadou Dia et intitulé *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*.

Amélioration de la capacité

La propriété et les réformes institutionnelles doivent s'appuyer sur un développement fondamental des ressources humaines. Il faut accorder la priorité à l'amélioration de la formation et à l'amélioration des capacités — il faut agir sur les deux plans en visant de façon plus générale le développement de la capacité.

Modifier les rapports

Puisque l'on perçoit la coopération technique dirigée par le donateur comme un problème, la coordination des donateurs est perçue comme étant la solution. En prenant pour acquis que la coopération entre les organismes et la coordination de l'aide sont essentielles pour un déploiement efficace de l'aide, le CAD a mis au point en 1991 des orientations en matière de politiques et des directives opérationnelles pour la coopération technique.

Les *Principes du DAC* s'intéressent à ce qui suit :

- le rôle central du pays récipiendaire et le concept de partenariat
- le développement de la participation
- le développement institutionnel
- un meilleur fonctionnement des gouvernements et des fonctions publiques
- des approches complètes en matière de programmes
- faire davantage attention aux coûts et à la rentabilité
- reconnaître les besoins du secteur privé
- améliorer la coordination.

Le CAD vise tels objectifs pour ce qui touche :

- la priorité à l'amélioration de la formation
- le rôle du personnel expatrié et un nouveau rapport entre les experts et leurs contreparties
- l'utilisation de l'expertise nationale et de tiers pays
- le jumelage d'organisations
- les programmes non gouvernementaux et bénévoles
- le contrôle et l'évaluation.

Dans les années 1990, plusieurs pays donateurs tentent d'intégrer les principes du CAD dans les stratégies de programmation. Par exemple, l'organisme suédois SIDA, qui a pris l'initiative de plusieurs réformes innovatrices, a fait démarrer *Changing Roles*. Cette approche invite les pays en développement à prendre la responsabilité de l'actualisation des projets pour réaliser ainsi un développement plus durable. Bien que cet organisme continue d'effectuer des fonctions dites «stratégiques» (l'analyse, le contrôle, et l'évaluation), le rôle de son personnel pendant la phase d'actualisation est beaucoup réduit dans la mesure où les pays récipiendaires assument la responsabilité des activités de programmes.

L'ACDI partage les préoccupations des donateurs à l'effet que le financement relié à la coopération technique n'est pas utilisé de façon optimale. La soumission de l'ACDI au Séminaire (p. 1) identifiait les priorités précises qui suivent afin d'améliorer cette efficacité :

- faciliter la prise de contrôle, par les pays d'accueil, des projets et programmes de développement (y compris l'acceptation de leur rôle en matière de gestion)
- adopter l'élaboration de la capacité comme principal objectif de toutes les activités de coopération technique
- reconnaître les limites des donateurs en ce qui touche le développement dans d'autres pays (jouer un rôle de facilitateur plutôt que de contrôleur).

Conclusion

La coopération technique est un vaste et complexe outil de l'assistance technique, qui est en train de subir des modifications fondamentales.

Bien que le processus de réforme en soit cependant à l'étape de la formation, nous avons vu certains progrès. Cependant, ce n'est qu'à long ou à moyen terme que les donateurs et récipiendaires verront leurs efforts produire des pratiques de développement durable.

Les leçons de l'expérience passée ont joué un rôle précieux pour déterminer les orientations futures. Il a fallu consacrer du temps, de l'argent et des occasions manquées pour apprendre. Le résultat est que l'on s'intéresse à nouveau à la capacité nationale durable comme objectif critique du développement.

Pour de plus amples renseignements

La préparation de ce numéro de l'*Express* a exigé que l'on examine l'information disponible au Centre pour acquérir des renseignements significatifs et utiles en matière de développement. Le Service à la clientèle du CIDI se fera un plaisir de vous rendre le même service afin de répondre à vos besoins en matière d'information. Veuillez rejoindre le Service à la clientèle du CIDI au 953-1035.

Marion Parry a fait la recherche pour le présent numéro de l'*Express*.

Bibliographie

Assistance technique française (1960-2000). Paris, France: La documentation Française. Ministère de la coopération. (commandée)

Banque Mondiale. *Manuel d'assistance technique*. Départment de la politique opérationnelle. 1993. (HC 60 H3514)

CAD/OCDE. *Principes du CAD pour une aide efficace: Manuel de l'aide au développement*. "Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique". Paris, France: CAD/OCDE. 1992. (p.55). (HC 60 P73)

DAC/OECD. *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*. "Principles for New Orientations in Technical Co-operation". Paris, France: DAC/OECD. 1992 (P. 51-64). (HC 60 P7313)

DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar on *Improving the Effectiveness of Technical Co-operation in the 1990s*. Compilation of Room Documents (including national submission by Canada and Remarks by Mr. James Gustave Speth, Administrator, UNDP). June 19, 1994.
(N. B. Les résumés et (ou) les versions complètes de ces documents sont disponibles, dans l'intérim, dans un classeur au sein du dossier vertical; ou encore, consultez Heather Baser, direction des politiques/YST, au 997-1597)

Dia, Mamadou. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper #225. World Bank, Washington, D.C.: 1993. (HC 59.69 W6 No. 225)

Dia, Mamadou. *Pour une meilleur gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*. Document technique de la Banque mondiale #225. Banque mondiale, Washington, D.C.:1994. (HC59.69W6 No. 225F)

Forss, Kim, John Carlsen, Egil Froyland, Taimi Sitari and Knud Vilby. *Evaluation of The Effectiveness of Technical Assistance Personnel*. A study commissioned by DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD and SIDA. March, 1988. (HF 5549.5 .E45 E9)

Marchant, Claude. *Nord-Sud: Pour un développement équitable de l'aide au contrat*. Paris, France: Syros-Alternatives, 1992. (HC 60 M37)

Morgan, Peter and Heather Baser. *Making Technical Co-operation More Effective: New Approaches by the International Development Community*. Study undertaken by the Technical Cooperation Directorate, CIDA. July 1993. (ARCH HC 60 M6813)

Morgan, Peter et Heather Baser. *Accroître l'efficacité de la coopération technique: Nouvelles approches adoptées dans les milieux du développement international*. Etude effectuée par la Direction de la coopération technique, ACDI. juillet 1993. (ARCH HC60 M68)

Repenser la coopération technique: Réformes pour renforcer les capacités en Afrique. Eliot J. Berg, coordinateur. Bureau régional pour l'Afrique, PNUD et Economica. Paris, France: 1994. (HC 800 R4814)

Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa. Eliot J. Berg, Coordinator. Regional Bureau for Africa, United Nations Development Programme and Development Alternatives, INC. UNDP, New York: 1993. (HC 800 R48)

"Sweden's Aid Revolution" *Development Journal*. Issue 2 / 1990. P. 2/12 & 8-17. (Boite/Box D-130)

Windows on the World. Ian McAllister, Editor. Lester Pearson Institute for International Development, Dalhousie University. Halifax, Nova Scotia: May 1993. (HC 60 W55)

World Bank. *Handbook on Technical Assistance*. Operational Policy Department. 1993. (HC 60 H35)

Le CIDI Express est conçu afin d'aider l'ACDI à devenir une organisation basée sur la connaissance et sur l'éducation permanente. Ces bulletins ont pour objet de faciliter l'accès du public lecteur à l'information contenue dans des ouvrages-clés portant sur des questions et des thèmes importants.